



BULGARIEN

1. Welche Kreditnehmer werden den öffentlichen Haushalten zugerechnet?

- **Republik Bulgarien (Staat)**

In Bulgarien leben 7,68 Mio. Einwohner auf einer Fläche von 110 994 qkm. Die öffentliche Verwaltung besteht aus dem Staat, 28 Regionen und einer dezentralen und einstufigen kommunalen Verwaltungsebene.

- **Regionen**

Die Regionen („oblast“) entsprechen mittlerweile wieder der Gebietsaufteilung zwischen den Jahren 1956 und 1987. Mit dem Inkrafttreten der Verwaltungs- und Gebietsreform am 1. Januar 1999 ist die Anzahl demnach wieder von neun auf 28 Regionen angestiegen.

Die Regionen sind Untergliederungen der staatlichen Verwaltung und zählen somit nicht zu den Einheiten der kommunalen Selbstverwaltung. Sie repräsentieren den bulgarischen Staat auf der regionalen Ebene und haben für die Harmonisierung der staatlichen und kommunalen Interessen Sorge zu tragen. Der „Governor“ einer Region wird vom Ministerrat gewählt und ist für die Regierung der Region verantwortlich und wird dabei von einer regionalen Verwaltung unterstützt.

Regionen haben weder Gesetzgebungsbefugnis noch finanzielle Budgets zur Finanzierung öffentlicher Investitionen. Ihre Aktivität beschränkt sich auf die Erarbeitung von Entwicklungsstrategien. Die Regionen kommen somit als Vertragspartner für das kommunale Kreditgeschäft nicht in Betracht.

- **Kommunen**

Die Kommunen bestehen aus der Hauptstadt Sofia, den großen Städten mit mehr als 300 000 Einwohnern (Plovdiv und Varna) und über 5 000 kleineren Städte bzw. Gemeinden („sub-towns“ bzw. „kmestsva“). Jede Stadt bzw. Gemeinde mit über 500 Einwohnern wählt einen Bürgermeister („kmet“) für die Amtszeit von vier Jahren als exekutives Organ. Das Gemeindeparlament („obchtinski savet“) ist die beratende Versammlung der Kommune. Die Abgeordneten werden ebenfalls für eine Amtszeit von vier Jahren nach einem repräsentativen System gewählt.

In der Hauptstadt Sofia leben 15 Prozent der bulgarischen Bevölkerung. Die Stadt gliedert sich in 24 Stadtbezirke. Auch die anderen großen Städte unterteilen sich in Stadtbezirke, denen eigene - vom Stadtparlament bestellte - Bezirksbürgermeister vorstehen. In ein Gemeindeparlament werden je nach Größe der Kommune zwischen elf und 51 Abgeordnete gewählt.

Das Parlament wählt einen Präsidenten aus den eigenen Reihen. Er beruft das Parlament ein, steht ihm vor und koordiniert die Ausschussarbeit.

2. Genehmigungsverfahren

2.1. Durch wen sind die Kreditgeschäfte zu genehmigen?

Kreditaufnahmen sind durch das Finanzministerium zu genehmigen.

2.2. Wer sind die dazugehörigen Vertragspartner?

- **Staat**
Finanzminister/in.
- **Städte/Gemeinden**
Bürgermeister/in.

2.3. Welche Aufsichtsbehörde ist für die rechtsaufsichtliche Genehmigung zuständig?

Die Rechtsaufsicht über die Kommunen wird vom Finanzministerium ausgeübt. Die Zentralregierung wird vom staatlichen Rechnungshof („National Audit Office“) und dem Nationalen Parlament kontrolliert.

3. Auf welchen Rechtsgrundlagen basieren die Geschäfte mit öffentlichen Haushalten / Kommunen?

Kommunen hatten in Bulgarien grundsätzlich schon lange eine Kreditermächtigung nach dem jährlichen Haushaltsgesetz und dem „Gesetz über die kommunale Autonomie und Verwaltung.“ Es gab aber in der Vergangenheit noch zu viele Lücken in den bestehenden Regularien, so dass ein neues Gesetz vorbereitet werden musste. Ein „Kommunales Verschuldungsgesetz (Municipal Debt Act)“ wurde im April 2005 vom Parlament verabschiedet und trat am 1. Juni 2005 in Kraft. Das Gesetz bietet ein umfassendes Regelwerk für die kommunale Kreditaufnahme und komplettiert die vorher schon bestehenden Regelungen. In Übereinstimmung mit dem Gesetz über die kommunale Autonomie und Selbstverwaltung hat der Gemeinderat die Kompetenz über die Kreditaufnahme bei einer Bank zu entscheiden, zinslose

Darlehen zu nutzen und Kommunalanleihen unter Berücksichtigung der gesetzlichen Bestimmungen zu nutzen (Art. 21).

Weitere Rechtsgrundlagen sind:

- Kapitel 7 der bulgarischen Verfassung
- Gesetz über die Umwandlung und Privatisierung von kommunalen und staatlichen Gesellschaften, zuletzt aktualisiert 2002
- Gesetz über Verwaltungs- und Gebietsorganisation der Republik Bulgarien
- Gesetz über kommunales Eigentum, 1999
- Gesetz über Steuern und Kommunalsteuern, 1998/1999
- Gesetz über die Gemeindehaushalte und Organisation der Verwaltung, 2002
- Gesetz über die Regionalentwicklung, 1999
- Gesetz über die Landesplanung, 2001
- Privatisierungsgesetz, 2002
- Verordnung Nr. 145/2000 über die Bedingungen und Umsetzung der Förderpolitik und kofinanzierten Förderprogramme der Europäischen Union
- Verordnung, Nr. 227/2001 über die Umgestaltung der Regionalverwaltungen

4. Bandbreiten der Kreditaufnahme

4.1. Welche Kriterien sind für den Abschluss des Kreditvertrages ausschlaggebend?

Seit 1991 ermöglicht das bulgarische Kommunalrecht den Kommunen die Aufnahme von Krediten oder die Ausgabe von Anleihen. Die kommunalen Einnahmen reichen - trotz ergänzender staatlicher Zuweisungen - nicht aus, um die notwendigen Investitionen zu finanzieren. Unter diesen gegebenen finanziellen Bedingungen auf der kommunalen Ebene blieb die einzige Möglichkeit, den Kommunen die Kreditaufnahme zu gestatten. Um jedoch negative Konsequenzen einer exzessiven kommunalen Verschuldung zu vermeiden, wurden einige Restriktionen geschaffen.

Das Regelwerk für die kommunale Kreditaufnahme wird im Kommunalen Verschuldungsgesetz weiter spezifiziert. Danach soll eine kommunale Verschuldung nur mit Zustimmung des Gemeindeparlamentes eingegangen werden (Art. 3). Außerdem sind Zinszahlungen für die aufgenommenen Kredite aus dem laufenden Haushalt zu erbringen (Art. 52, S.6).

Im Kommunalen Verschuldungsgesetz sind außerdem geregelt:

- Bedingungen für die Stellung kommunaler Sicherheiten
- Umgang mit anfallenden Schulden aus kommunalen Kreditverträgen
- Kreditaufnahme von kommunalen Unternehmen
- Inanspruchnahme von kommunalen Bürgschaften/Garantien
- Zinslose Kredite der Zentralregierung, einschließlich solcher zur Kofinanzierung von EU-Programmen
- Verpflichtungen aus kommerziellen Krediten und Leasinggeschäften mit über zweijähriger Laufzeit.

Aktuelle Verbindlichkeiten der Kommune gegenüber Versorgern bzw. Lieferanten von Waren und Dienstleistungen sollen nach dem Gesetz haushaltswirtschaftlich nicht als Kreditaufnahme ausgewiesen werden. Die kommunalen Schulden sind nach Laufzeit (kurz- und langfristig) und Verwendungszweck zu differenzieren. Kurzfristige Kredite dürfen zum Ausgleich der laufenden Ausgaben aufgenommen werden, müssen jedoch noch vor Ende eines Haushaltsjahres zurückgezahlt werden (Art. 5).

Der Bürgermeister muss im Rahmen der Haushaltsaufstellung einen gesonderten Jahresbericht über den Stand der Verschuldung anfertigen, der integraler Bestandteil des Haushaltsberichts wird (Art. 9). Dieser Jahresbericht wird an das Finanzministerium bzw. an den staatlichen Rechnungshof gesendet (Art. 18).

Neben diesen Regelungen hat eine „Finanzmarktregulierungskommission“ Richtlinien und Verfahren zur Ausgabe von Wertpapieren durch Kommunen formuliert.

4.2. Bis zu welchen Obergrenzen werden Kredite eingeräumt?

- **Staat**

Die Obergrenze der Staatsschulden wird im „Gesetz über die Staatsverschuldung“ (LGD) festgelegt. Danach darf die konsolidierte Gesamtverschuldung des Staates am Jahresende 60 Prozent des geplanten Bruttoinlandsprodukts nicht überschreiten (LGD, Art. 10). Im Falle einer Gefahr des Zuwiderhandelns gegen die Voraussetzungen des Artikels 10 kann der Ministerrat nach dem Haushaltsrecht für das jeweilige Haushaltsjahr Beschränkungen für die Kommunalkreditaufnahme und die Finanzierung der Sozialversicherungsfonds beschließen.

Nach dem Inhalt des Gesetzes über die Staatsverschuldung soll die gesamte öffentliche Verschuldung exakt der Summe aus Staatsschulden, kommunalen Schulden und Schulden der Sozialversicherungsfonds entsprechen. Der Finanzminister bereitet als Bestandteil des jährlichen Haushaltsberichtes einen Jahresbericht über die Höhe der Staatsschulden vor, der vom Ministerrat begutachtet und anschließend in das Nationale Parlament eingebracht wird (Art. 15).

- **Städte und Gemeinden**

Das Kommunale Verschuldungsgesetz definiert die Grenzen der Kreditaufnahme. Danach darf der Kapitaldienst während eines Haushaltsjahres 25 Prozent der Summe der kommunalen Einnahmen nicht überschreiten (Art. 12). Ebenso darf der nominelle Wert der ausgegebenen Bürgschaften/Garantien fünf Prozent desselben Betrags nicht überschreiten. Der jährliche Kapitaldienst umfasst Zinsen, Tilgung, Spesen, Gebühren und sonstige Auslagen, die durch die kommunale Kreditaufnahme verursacht werden.

Das Gesetz enthält keine Aussagen zur Begrenzung der ausstehenden Gesamtverschuldung. Jedoch ist kommunale Verschuldung ein Teil der Staatsschuld, deren obere Grenze - wie bereits erwähnt - nach dem Gesetz über die Staatsverschuldung begrenzt wird.

Nach dem Kommunalen Verschuldungsgesetz ist ein beim Finanzministerium eingerichtetes öffentliches Schuldenregister vorgesehen, in dem sich die dort verzeichneten Schulden auf jede einzelne Kommune aufgliedern. Das Register umfasst drei Elemente:

Ein Teilregister für Kommunalanleihen bzw. -obligationen, ein Teilregister für Kommunale Darlehen und ein Teilregister für übernommene Bürgschaften bzw. Garantien.

Bei Überschreitung der Obergrenzen verliert die Kommune das Recht neue Schulden aufzunehmen oder Bürgschaften/Garantien zu übernehmen. Das öffentliche Schuldenregister erlaubt es, die Einhaltung der Obergrenzen zu kontrollieren.

5. Für welchen Verwendungszweck dürfen die Kredite aufgenommen werden?

Die Verwendungsmöglichkeiten der Kredite sind begrenzt, weil eine Kommune nicht berechtigt ist, Mittel zur Finanzierung allgemeiner Kosten aufzunehmen, etwa für Löhne und Gehälter oder laufende Aufwendungen.

Langfristige Kredite dürfen zur Finanzierung von Investitionsprojekten und zur Umschuldung aufgenommen werden, außerdem zum Ausgleich von Schäden aus höherer Gewalt und erwarteten Zahlungen aus in Anspruch genommenen kommunalen Bürgschaften bzw. Garantien.

6. Welche Kreditinstitute sind bei der Vergabe von Krediten an öffentliche Haushalte / Kommunen besonders engagiert?

Eine große Anzahl privater, auch ausländischer Banken sind im Kommunal-kreditgeschäft engagiert. Die Bilanzen der zwei größten Banken Bulgariens lassen noch die Spuren der Vergangenheit erkennen. Mit 18 Prozent Marktanteil an den Gesamtaktiva ist die mittlerweile zur UniCredit Bulbank fusionierte Bulbank, die ehemalige Außenhandelsbank, die größte Geschäftsbank in Bulgarien. Die DSK-Bank ist die zweitgrößte Bank. Entsprechend ihrer Tradition verfügt die DSK-Bank, die ehemalige Sparkasse, mit 295 Filialen im ganzen Land über fast so viele Filialen wie alle anderen Banken zusammen. Beide Banken sind auch im Kommunalgeschäft engagiert. Hinzu kommen die ausländischen Banken bzw. deren Niederlassungen und Repräsentanzen, u. a. auch aus Griechenland und der Türkei.

7. Welche Produktpalette wird angeboten?

Eine Kommune darf Bankkredite nutzen und auch zinslose Darlehen aus dem staatlichen Budget unter den von der Regierung bestimmten Voraussetzungen (Kommunales Verschuldungsgesetz, Art. 52) einsetzen. Außerdem hat eine Kommune das Recht zur Emission von Bonds.

8. Gibt es neben der direkten Vergabe von Bankkrediten noch weitere Finanzierungsquellen für öffentliche Haushalte / Kommunen?

● Eigene Steuereinnahmen

Gerade fünf Prozent der gesamten kommunalen Steuereinnahmen (abzüglich Krediten) stammen aus den eigenen, vier lokalen Steuerarten:

- Grundsteuer
- Erbschaftsteuer
- Schenkungsteuer
- KfZ-Steuer

Für diese Steuerarten können die Kommunen die Steuersätze innerhalb der gesetzlichen definierten Grenzen selbst festlegen.

● Anteilige Steuereinnahmen

Die anteiligen Steuereinnahmen repräsentieren 45 Prozent der Gesamteinnahmen (abzgl. Kredite) und setzen sich zusammen aus:

- Einkommensteuer: Vom Staat fließen 50 Prozent des Einkommensteueraufkommens an die Kommunen zurück.
- Körperschaftsteuer: Die Unternehmen werden auf zweifache Weise besteuert: 10 Prozent des Gesamtgewinns werden einbehalten und an die Kommunen verteilt. Weitere 30 Prozent gehen an den Staat.
- Sonstige Abgaben: Sie machen einen unbedeutenden Teil der Gesamteinnahmen aus und bestehen hauptsächlich aus Abgaben der heimischen Alkohol-Produktion.

● Staatliche Zuweisungen

Staatliche Zuweisungen sind eine bedeutende Quelle der Finanzierung für die Kommunen. Sie werden in jedem Jahr gesetzlich neu festgelegt und sind für über 30 Prozent der kommunalen Einnahmen (abzüglich Krediten) verantwortlich.

Der Staat unterscheidet verschiedene Typen von Zuweisungen: Allgemeine Zuweisungen und drei Arten von zweckgebundenen Zuweisungen.

Die allgemeine Zuweisung hat zum Ziel, laufende Betriebskosten zu decken, die bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben anfallen. Sie werden auf gesetzlicher Grundlage von etwa 20 genau festgelegten Kriterien jährlich neu auf die einzelnen Kommunen verteilt.

Die zweckgebundenen Zuweisungen repräsentieren 17 Prozent der Gesamteinnahmen (ohne Kredite) und dienen zur Unterstützung der Finanzierung von Immobilienerwerb, Hoch- und Tiefbaumaßnahmen und des Sozialversicherungsfonds.

● Sonstige Einnahmen

Die sonstigen Einnahmen setzen sich hauptsächlich aus Bußgeldern, Einnahmen aus Finanzprodukten, Anlagenerlösen, Gebühren und Abgaben für die kommunalen Dienstleistungen zusammen.

9. Auf welcher Grundlage wird die Bonität für öffentliche Haushalte / Kommunen durch Banken beurteilt?

Die Banken prüfen die wirtschaftlichen Verhältnisse der jeweiligen Kommune und beurteilen die Rentabilität der beabsichtigten Investitionen. Der Kommune ist es nach dem Kommunalen Verschuldungsgesetz nicht gestattet, die Schulden durch Schuldversprechen oder Grundpfandrechte abzusichern (Art. 8). Es sind - mit wenigen Ausnahmen - auch keine Garantien der Zentralregierung zur Absicherung von kommunalen Schulden vorgesehen (Art. 30).

Eine der Schwächen der vorhandenen Gesetze ist der Mangel an Regulierungen bezüglich des Verzugs und des Ausfalls von kommunalen Schuldnern. Das Kommunale Verschuldungsgesetz befasst sich etwa gar nicht erst mit einer solchen Situation. Jedoch gibt es die Verordnung: "Umgang mit Kommunen in Zahlungsschwierigkeiten", die von einer Arbeitsgruppe der Zentralregierung entwickelt worden ist. Basierend auf dieser Verordnung hat die Regierung vierzehn Gemeinden unterstützt, die wesentliche Zahlungsrückstände angehäuft hatten. Gemeinsam mit diesen Gemeinden wurden Konsolidierungsprogramme entwickelt, deren Umsetzung vom Finanzministerium kontrolliert wird.

10. Kreditaufnahme im Ausland

10.1. Dürfen Kredite im Ausland aufgenommen werden?

Ja.

10.2. In eigener Währung oder in Fremdwährung?

Die Aufnahme von Krediten ist nach bulgarischem Kommunalrecht in Heimat- oder Fremdwährung gestattet. Die Kreditaufnahme in Fremdwährung kann ohne zusätzliche Genehmigung erfolgen.

11. Weitere Angaben und Kontaktstellen

www.sofia.diplo.de
www.botschaft-bulgarien.de

Deutsche Botschaft in Bulgarien
Bulgarische Botschaft in Berlin

www.government.bg
www.parliament.bg
www.bnb.bg
www.finmin.government.bg
www.investbg.government.bg

Regierung Bulgarien
Nationalparlament Bulgarien
Nationalbank Bulgarien
Finanzministerium Bulgarien
Bulgarische Agentur für
ausländische Investitionen

12. Gesamtwertung des Kreditgeschäftes mit öffentlichen Haushalten / Kommunen

- **Rahmenbedingungen**

Für die bulgarische Wirtschaft besteht nach dem EU-Beitritt ein günstiges Ausgangsszenario trotz etwas höherer Risiken einer Abschwächung. Man darf eine weitere Phase mit starkem BIP-Wachstum, sich beschleunigenden Investitionen, einer verbesserten Schaffung von Arbeitsplätzen, sinkenden Staatsschulden und steigenden Zentralbankreserven erwarten. Der Druck der Inlandsnachfrage auf die Importe und einmalige, die Exporte dämpfende branchenspezifische Faktoren werden jedoch zu einer weiteren Verschlechterung der Leistungsbilanz führen. Die Wirtschaftspolitik der Regierung wird sich nicht wesentlich ändern. Diese vorsichtige Einschätzung hängt mit den ins Stocken geratenen Reformen insbesondere im Gesundheits- und Bildungswesen zusammen. Der unzureichende Fortschritt bei der Bekämpfung von Korruption und organisiertem Verbrechen droht die Stimmung der internationalen Investoren negativ zu beeinflussen und die Vorteile der EU-Mitgliedschaft einzuschränken.

- **Vordringliche Investitionsvorhaben**

Knapp ein Jahr nach dem EU-Beitritt sind für Bulgarien die Voraussetzungen geschaffen, Mittel aus den Strukturfonds der Gemeinschaft für Infrastrukturprojekte abzurufen. Nach der Billigung von bereits vier der sieben Operativprogramme hat Brüssel Ende November 2007 auch grünes Licht für das Programm "Transport" gegeben. Damit werden 2 Mrd. Euro frei, die Sofia in den nächsten Jahren für die Finanzierung seiner Infrastrukturprojekte im Eisenbahn-, Straßen-, See- und Binnenschiffverkehr beanspruchen kann.

Ein bedeutsames Thema ist auch die Umsetzung der EU-Vorgaben im Umweltbereich. Die Anpassung an das EU-Niveau erfordert die Realisierung von Umweltprojekten in einem Umfang von 500 Mio. €. Die Übertragung der EU-Umweltgesetze im Wasserbereich in nationales Recht hat Bulgarien bereits abgeschlossen. Bereits 99 Prozent der Bevölkerung sind an die Trinkwasserversorgung und 69 Prozent an die Kanalisation angeschlossen. Im Land gibt es 53 Trinkwasseraufbereitungsanlagen. Der Run ausländischer Unternehmen auf den Trinkwassermarkt hat schon begonnen. Schließlich müssen die technischen Standards der Wasserversorgungsunternehmen

deutlich verbessert werden. Gleichwohl ist Bulgarien ein sehr wasserarmes Land. Eine konstante Trinkwasserversorgung ist aufgrund geografischer und saisonaler Unterschiede noch nicht gewährleistet. Die Verteilung des Trinkwassers erfolgt über ein Wasserrohrnetz mit einer Länge von 70 620 km. Dazu gehören 3 850 Pumpstationen. Marode Versorgungsnetze verursachen allerdings einen über 50-prozentigen Wasserverlust. 84,6 Prozent der Bevölkerung sind an die zentrale Wasserversorgung angeschlossen.

Derzeit sind von den 49 Wasserversorgungsbetrieben 13 im Staatsbesitz, 19 im Besitz der Kommunen, 16 im Besitz von Staat und Kommunen und ein Betrieb ist im Besitz eines privaten Investors. Die meisten Betriebe (96 Prozent) agieren als Gesellschaften mit beschränkter Haftung.

Bis Ende 2015 muss Bulgarien die Kommunale Abwasserrichtlinie (91/271/EWG) erfüllt haben. Das wird nicht leicht, sind doch bisher nur 40 Prozent der Bevölkerung an Kläranlagen angeschlossen. 70,2 Prozent der Städte, aber nur 2,1 Prozent der Siedlungen im ländlichen Raum, verfügen über ein ausgebautes Kanalisationsnetz. Bisher werden 9 Prozent des Abwassers ausschließlich mechanisch behandelt, 42 Prozent biologisch. Fast die Hälfte des Abwassers (49 Prozent) bleibt ungereinigt. 20 Prozent des Kanalisationsnetzes müssen dringend erneuert werden.

Unbedingte Priorität hat deshalb die Finanzierung des Abwassernetzes und der -behandlungsanlagen in Kommunen mit mehr als 10 000 sowie für Kommunen mit 2 000 bis 10 000 Einwohnern. Ganz wichtig hierbei sind Klärschlammbehandlungsanlagen. Ebenso auf der Agenda stehen die Ausarbeitung und Aktualisierung der Pläne für Flussauffangbecken.

Obwohl in Bulgarien mehrere hundert Kläranlagen gebaut werden sollen, sind im Abwasserbereich ausländische Unternehmen noch verhalten. Gründe dafür sind einerseits die noch offene Frage der Refinanzierung der Investitionen durch Gebühren und andererseits teilweise noch ungeklärte Eigentumsverhältnisse in der Infrastruktur. Dennoch setzt man auf private Investoren. Bis 2010 sollen für Kommunen mit mehr als 10 000 Einwohnern 121 Kläranlagen gebaut werden. Die kleineren Kommunen (2 000 bis 10 000 Einwohner) sollen bis Ende 2014 mit 309 neuen Abwasserbehandlungsanlagen ausgerüstet werden. Allein für die Kläranlagen wird der Mittelbedarf auf 2,5 Milliarden Euro veranschlagt. Die Ausschreibungen laufen bereits.

- **Bankensektor und Kommunalgeschäft**

Das heutige bulgarische Bankensystem weist zwei Besonderheiten auf. Die eine ist der hohe Anteil ausländischer Eigentümer an bulgarischen Banken. Die zweite besteht darin, dass die bulgarischen Banken trotz ihrer einzelwirtschaftlichen Stärke gesamtwirtschaftlich immer noch eine wesentlich kleinere Rolle im Finanzsystem spielen als ihre Pendanten in anderen Ländern Mittel- und Osteuropas. Die Banken bemühen sich noch viel zu wenig um

die Realwirtschaft des Balkanlandes, um eine angemessene Kreditversorgung zu unterstützen.

Mit dem Kommunalen Verschuldungsgesetz wurden die Rahmenbedingungen für das kommunale Kreditgeschäft in Bulgarien auf eine stabile und verlässliche Grundlage gestellt. Das Kommunalgeschäft leidet jedoch unter dem Mangel an Investitionen, der mangelnden Wirtschaftlichkeit und fehlenden Wettbewerbsvergleichen unter den kommunalen Unternehmen. Außerdem bedarf es eines systematischen Trainings für Fachkräfte in den Verwaltungen und einer genauen Aufstellung des Investitions- bzw. Sanierungsbedarfs.